GLOBAL INITIATIVE
AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

COALICIONES POR LA RESILIENCIA

DIPANDA

División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas

HERLYSS EDELMAN | GUATEMALA

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de este documento fue posible gracias al autor Herlyss Omibar Edelman Hernández y a su trabajo con autoridades y actores locales. En el proceso de edición y diseño participaron Adrián Ancira, Siria Gastelum, Guillermo Vázquez y Ana Castro.

Este documento fue posible gracias al financiamiento del Gobierno de Canadá a la Iniciativa Global. El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente refleja el punto de vista del GI ni del gobierno de Canadá.

Canada

SOBRE EL AUTOR

Herlyss Omibar Edelman Hernández es originario de Guatemala y cuenta con un doctorado en Seguridad Estratégica por la Universidad San Carlos de Guatemala. Actualmente es el responsable de gerenciar la crisis en el tema de extorsión a nivel nacional en Grupo TOMZA. También es criminólogo y se ha desempeñado como consultor y conferencista en temas de seguridad y prevención del delito en diversas instituciones públicas y privadas.

2020 Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado Internacional
Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducidad o transmitida en ninguna forma o a través d eningún medio sin el permiso expreso y por escrito de la Iniciativa Global.

Foto de portada: Informe Extorsión en Centroamérica: Una Cultura Criminal

Para información adicional dirigirse a:
The Global Initiative Against Transnational Organized Crime
WMO Building, 2nd Floor
7bis, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 1
Switzerland
www.GlobalInitiative.net

CONTENIDO

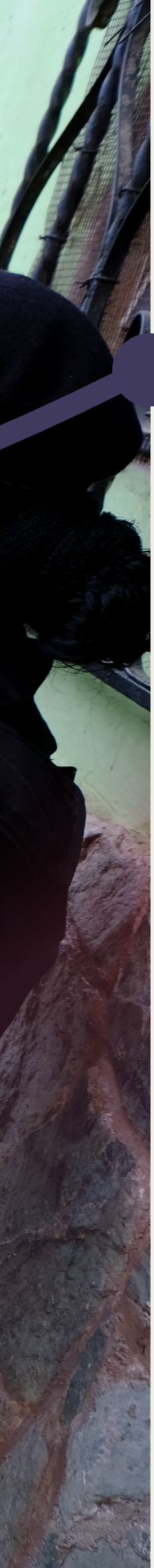
Resumen ejecutivo iv

¿Cómo surge DIPANDA? 1

- Implementación y objetivos 2
- Sectores de la población atendidos 2
- Alacance del proyecto 2
- ¿Desde cuándo se implementa? 2
- Principales acciones 2
  - *Asesoría y asistencia victimológica* 2
  - *Línea 1574* 3
  - *Operativos de investigación criminal d eimpacto* 3
  - *Operativos clásicos de flagrancias* 3
  - *Análisis de resultados, capturas vs. incidencia* 3
- Resultados obtenidos y oportunidades 4
- Recursos para su sostenimiento 5
- Difusión y comuicación 5
- Aspectos por considerar 5

Referencias 7

RESUMEN EJECUTIVO



En el año 2009, ante el incremento del fenómeno de la extorsión en Guatemala, las instituciones de seguridad pública se vieron en la necesidad de atender las demandas de seguridad de la población, por lo que se creó la División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas (DIPANDA). A continuación, se describen de forma breve las acciones primarias, la evolución de la unidad de DIPANDA hasta llegar a lo que ahora es y los éxitos que ha logrado.

Como primera instancia, y en cumplimiento a la orden General No. 2016 en su artículo 4 inciso a, personal nombrado en DIPANDA realizó un análisis del fenómeno de la extorsión, a fin de conocer a profundidad el modus operandi. Esto determinó que el fenómeno se caracterizaba por su creatividad e ingenio en su forma de accionar.[1]

En ese momento, las estructuras delictivas se valían de alguna de las siguientes modalidades de extorsión telefónica, para lograr su objetivo económico:

1. Tienes que depositar la cantidad de…porque te acabas de ganar un vehículo tipo pickup, al depositar se te indicará dónde recoger tu vehículo…

2. Fuiste favorecido al haberte ganado la cantidad de diez mil quetzales, pero tienes que acreditar cinco tarjetas de recargo de saldo telefónico; las recargas tienen que ser acreditadas en un máximo de tiempo de una hora a partir de este momento…

3. Tengo ubicada a tu familia y se dónde trabajas, si no quieres que te hagamos daño, necesitamos la cantidad de…

Dentro de este análisis de los elementos que conformaban DIPANDA y con información que se iniciaba a capitalizar en ese momento, nació el concepto 90 – 10, en el que pudo determinar el modus operandi y llegar a la conclusión de que el 90% de las estructuras delictivas encontraron en la extorsión una forma de vida y valiéndose de una amenaza de índole psicológico lograban que la víctima cediera y pagara. A estas estructuras después se les dominó como "Oportunistas".

El 10% restante, contaba con una estructura bélica y de sicariato, que al momento en que la víctima se negaba al pago, accionaban en contra de ella de manera violenta. [2]

Entre los esfuerzos contra el fenómeno, DIPANDA propició la implementación del número de teléfono contra la extorsión 1574, recurso que permitió que las denuncias fueran más rápidas y fáciles para las víctimas. Si bien el número no se diseminó de forma adecuada y el avance de las denuncias fue lento, la información empezó llegar. Este avance es claro si comparamos los datos de 2018 y 2019, pues se pasó de 6 240 a 10 960 denuncias respectivamente, lo que facilitó el análisis de la fenomenología de la extorsión.[3]

Otro avance de DIPANDA fue el mapeo de la red de antenas de telefonía, con especial atención las que cubrían las cárceles de mayor incidencia extorsiva; esto permitía saber de inicio de qué centro carcelario estaban saliendo las llamadas y la estructura que estaba detrás de las mismas. Se hace énfasis en este punto, pues este grupo de estructuras delictivas pertenecía al 10%, que si tomaba acciones en contra de la víctima, lo que era aprovechado por el 90% que hacía creer a las víctimas que habían sido perpetradas por ellos, y facilitaba su estrategia para alcanzar el objetivo económico.[4]

En 2012, las personas que conformaban DIPANDA detectaron la necesidad de elaborar una doctrina contra la extorsión, propia y guatemalteca, que partiera de la experiencia que ya había en relación al fenómeno y que fuera corta, clara y concisa, para que la población la comprendiera y la pudiera poner en práctica. De esa necesidad surgió la Doctrina contra la Extorsión: "Los tres NO":[5]

1. NO pierda la confianza en las autoridades.
2. NO pierda la calma.
3. NO se victimice.

No pierda la confianza en las autoridadesCon el primer NO, lo que se pretendía era motivar a las personas a denunciar como de acuerdo al debido proceso. Con la denuncia se podía hacer un registro de números telefónicos, lugares y estructuras delictivas, lo que facilitaría el análisis del fenómeno de la extorsión.

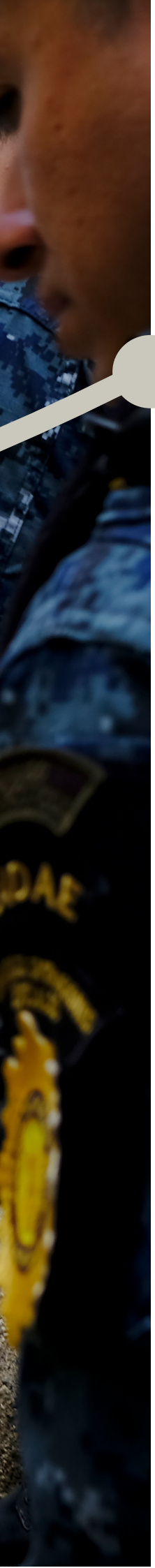
No pierda la calma: Con el segundo NO, el mensaje era para la víctima, no está sola. Dentro del análisis se detectó que lo primero que hacía la víctima al sentirse sola, era pagar la extorsión. Sin el acompañamiento y asesoría profesional esta situación era contra producente por dos situaciones:

1. Al pagar se fortalecería la estructura extorsiva, aunque perteneciera al 90%.
2. Si no se pagaba, se corría el riesgo que fuera una estructura que perteneciera al 10% y el desenlace sería fatal.

No se victimice: Con el tercer NO, lo que se pretendía era que la víctima no difundiera el hecho de ser víctima de una extorsión con vecinos, amigos, familia y redes sociales, ya que eso incrementaba el pánico en las personas que recibían esta información.

La implementación de esta Doctrina Contra la Extorsión marcó un antes y un después. Su implementación demostró resultados eficaces y eficientes, empujó la baja en la incidencia extorsiva, y fortaleció el acompañamiento a la víctima, lo que se vio reflejado en las estadísticas de los años siguientes.[6]

¿CÓMO SURGE DIPANDA?



La tendencia en el delito de extorsión marcaba un aumento en la afectación de distintos sectores, como el transporte (público y comercial), los comercios, domicilios y centros educativos. Los grupos criminales se valían del anonimato, las llamadas telefónicas y hasta amenazas personales, lo que creaba una dinámica criminal que fortalecía sus modalidades extorsivas.

De acuerdo con el análisis de DIPANDA, también se determinó el desvanecimiento a una involución criminal; a partir de ese momento el delito de secuestro descendió de manera considerable, pues la mutación de las estructuras criminales hacia la extorsión probó ser más rentable y con una capacidad de exposición menor. La extorsión se reportaba con mucha más incidencia en las jurisdicciones o áreas socialmente vulnerables, con mayor explosión demográfica y hacinamiento humano y en las que se ubicaban los centros carcelarios.

Estos últimos se encuentran ubicados en las ciudades con mayor población, entre las que sobresale la ciudad capital con sus zonas marginales; en los municipios o ciudades dormitorio extensión del municipio de Guatemala, como Villa Nueva, Mixco y San Miguel Petapa, entre otros; y en las cabeceras departamentales de mayor concentración poblacional y comercial.[7]

Guatemala muestra una incidencia muy alta de extorsiones perpetradas por grupos de pandilleros que pertenecen a estructuras dedicadas a secuestros, asesinatos, robo de vehículos y otros delitos. Este grupo conforma la mayoría de aquellos que son privados de su libertad y se encuentran recluidos en los distintos centros carcelarios y que han encontrado en la extorsión, la forma más rentable y fácil de capitalizar recursos, sin olvidar a los oportunistas que se aprovechan del esquema de terror y miedo entre la población

Actualmente se multiplican los hechos delictivos derivados de este flagelo y todos los días las organizaciones criminales, la delincuencia común, y estructuras oportunistas, que en base al esquema de terror que la delincuencia genera, aprovechan el momento de conseguir el lucro indebido facilitado por la confianza de las potenciales víctimas, utilizan nuevas formas y diferentes métodos para actuar.

Implementación y objetivos

En Guatemala las instituciones que se han visto involucradas de manera directa en la lucha contra la extorsión son:

1. El Ministerio de Gobernación: Que maneja la estrategia y la operatividad contra las estructuras extorsivas. DIPANDA pertenece operativa y administrativamente de la estructura del Ministerio de Gobernación.
2. El Ministerio Público: Que brinda todo el apoyo legal en los procesos al Ministerio de Gobernación.
3. El Sector Empresarial: Que apoya todo el proceso, con las denuncias correspondientes en apego al debido proceso y fortalece la lucha en contra la amenaza extorsiva.

Como víctimas de la extorsión, es el sector empresarial el que ha tenido mayor participación en enfrentar este delito a través del fortalecimiento de la cultura de la denuncia. En el año 2014 se firmó la coalición por la seguridad ciudadana, en donde el sector empresarial y comercial, se comprometía a brindar todo el apoyo necesario a las instituciones de seguridad y justicia.[8]

Sectores de la población atendidos

El fenómeno de la extorsión no tiene bandera ni estrato social y actúa en donde encuentra un blanco de oportunidad con el fin de obtener su objetivo económico. Con la articulación del esfuerzo ciudadano, la extorsión puede ser tratada a nivel sectorial, ya que existen análisis de criminalidad que reflejan la incidencia del impacto de la extorsión en sus manifestaciones: parasitaria, simbiótica y predatoria.[9]

Alcance del proyecto

En sus primeras apariciones la extorsión en Guatemala se concentraba en la ciudad capital. Con el tiempo se fue expandiendo al interior del país, por lo que fue necesario ampliar el área de incidencia.

Si se analiza el fenómeno de manera cualitativa y cuantitativa, su expansión al interior del país determinó la necesidad de manejarlo desde el nivel preventivo y estratégico, lo cual generaría sinergia a nivel regional al considerar la semejanza en los patrones repetitivos del fenómeno.[10]

¿Desde cuándo se implementa?

Desde que nació en 2009, la División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas (DIPANDA), ha sido un referente en materia de análisis e investigación criminal a nivel regional, dada la necesidad de enfrentar la amenaza de la extorsión.

En el año 2012, la Fuerza de Tarea Antiextorsión fortaleció las capacidades metodológicas de análisis e investigación criminal. Durante el tiempo que funcionó la Fuerza de Tarea su función fue la de coadyuvar a enfrentar la amenaza de la extorsión, en apoyo a DIPANDA. Sin embargo, por asuntos de políticas de gobierno, la unidad fue disuelta.

Principales acciones

1.Asesoría y Asistencia Victimológica

El acompañamiento a la víctima desde el momento de poner la denuncia de acuerdo al debido proceso, ha sido una medida exitosa, pues con el tiempo se difundió y coadyuvó a ganar la confianza de las personas, y con ello su acercamiento y solicitud de apoyo. Esto favorecía al primer NO de la Doctrina Contra la Extorsión: la víctima ya no se sentía sola y no perdía la calma, por lo tanto no pagaba y con ello limitaba el recurso económico a las estructuras extorsivas. La misma víctima se encargaba de informar a su círculo la experiencia vivida y aumentaba la credibilidad en la unidad. Lo interesante fue que la información que se difundía era relacionada al aspecto positivo de la captura, y no a la parte negativa de la extorsión.

2. Línea 1574

El funcionamiento de esta línea facilitaba el primer acercamiento de la víctima a DIPANDA, después se le invitaba a las instalaciones y en adelante se le acompañaba durante todo el proceso de la amenaza extorsiva.

3.Operativos de Investigación Criminal de Impacto

Cuando se realizaban operativos a ese nivel, se invitaban a los medios de comunicación radial, televisada y escrita para la difusión de las capturas de las estructuras delictivas.

4. Operativos clásicos de Flagrancias

De igual forma se manejaban las flagrancias y se invitaba a los medios de comunicación. Actualmente en Guatemala está legislado el método de entregas vigiladas y agentes encubiertos, lo que permite concretar capturas y llevar el proceso a sentencias condenatorias luego de un proceso de investigación criminal.

5. Análisis de resultados, capturas vs. incidencia

La parte cuantitativa es determinante en el proceso de análisis y se consideran los siguientes datos.

a.Denuncias: La participación de la población cada día ha sido mayor, lo que ha permitido tener más información para el análisis y elaboración de estrategias.

b.Capturas: Las denuncias han permitido mayor efectividad en el enfrentamiento del fenómeno de la extorsión y la captura de estructuras fuertes.

c.Acciones violentas de parte de las estructuras delictivas: Por toda la información recibida y convertida a inteligencia criminal, estructuras completas han sido capturadas y llevadas a sentencias condenatorias, lo que minimiza las acciones violentas.

d.Áreas liberadas: Lugares que se consideraban inhabitables por el asedio de estructuras criminales en temas de extorsión, han dejado de serlo, lo que permite a los ciudadanos una percepción de seguridad.

Resultados obtenidos y oportunidades

Entre los resultados más notables del proyecto, podemos enumerar:

1. Comprensión del fenómeno extorsivo: Parte del éxito de DIPANDA fue la compresión del fenómeno de la extorsión en sus diferentes modalidades:
   a. Parasitaria: se exigen pagos periódicos.
   b. Simbiótica: las víctimas y delincuentes establecen una relación prolongada que produce beneficios a ambos (cobro de extorsión a cambio de una posición monopólica en un mercado geográfico, por ejemplo).
   c. Predatoria: el pago extorsivo se exige solo una vez (en este tipo de extorsión, la credibilidad del delincuente se fundamenta en las asimetrías de información entre la víctima y el victimario sumado el factor sorpresa de una llamada no esperada).[11]
2. Impacto en la operatividad criminal: Con la información obtenida de las denuncias fue posible:
   a. Capturar estructuras completas y llegar a sentencias condenatorias.
   b. Fortalecer el aspecto de prevención y minimizar acciones violentas.
   c. Coordinar requisas focalizadas en los centros carcelarios de mayor incidencia extorsiva.

El análisis constante y permanente de DIPANDA ha permitido conocer el fenómeno de la extorsión, que por sus características es ascendente y perverso. Por otra parte, en los últimos meses se ha presentado el agravante del flujo migratorio, especialmente el que proviene de Honduras y el Salvador, que ya fue controlado, pero que coadyuvó al incremento cuantitativo de la amenaza de la extorsión.

3. Mapeo de incidencia Criminal y Carcelaria: Es fundamental para el análisis dentro del proceso de la investigación criminal contar con el mapeo de la incidencia criminal. Este tema ha estado presente desde el inicio y ha permitido focalizar las áreas y cárceles de mayor incidencia y concretar estrategias para lograr un impacto positivo en contra la operatividad criminal.[12]

El mapeo también se realiza en tiempo y espacio. En Guatemala se da un incremento en la extorsión por actividades sociales y económicas que las estructuras aprovechan para justificar un cobro adicional, de montos variados, y enfocada tanto a personas como empresas. Esto trae la necesidad de incrementar la estrategia preventiva en periodos específicos con actividades de mayor incidencia extorsiva:

   a. Bono Navideño
   b. Bono 14[13]
   c. Bono de Pescado (Semana Santa)
   d. Bono Estudiantil (Inicio de clases)
   e. Bono Mundialista (Cuando estaba el mundial de futbol)

Gracias a este mapeo, en el último año se logró minimizar el incremento extorsivo en estos periodos.

4. Participación de las mujeres en el fenómeno de la extorsión. La evolución del fenómeno de la extorsión en sus diferentes modalidades las requiere que las estructuras delictivas tengan estos dos recursos para concretarla:
   a. La comunicación con la víctima (verbal, escrita o telefónica).
   b. La recepción del efectivo objeto de la amenaza (personal o depósito). Si el

delincuente acude a recoger el efectivo producto de la extorsión, corre el riesgo de ser capturado. Por otra parte, el que está privado de su libertad está limitado para recoger el recurso económico.

Para cubrir esta necesidad, buscaron una alternativa, mutaron su modus operandi e idearon la recepción de efectivo por medio de depósitos a cuentas bancarias. Estos depósitos se concretaban de dos formas:

a. Reclutaban mujeres que permitían el uso de sus cuentas bancarias a cambio de un beneficio económico.

b. En otros casos, daban su cuenta y recibían depósitos bajo amenaza.

En la actualidad, las mujeres dentro de estructuras extorsivas ya no solo son empleadas para el cobro de extorsión, sino que también trabajan al interior de las organizaciones, son empleadas para hacer entrega de aparatos telefónicos a las víctimas y participan en el sicariato,[14] por ejemplo.

Como respuesta a esta nueva fenomenología y con el apoyo de instituciones bancarias, DIPANDA manejó la estrategia siguiente:

a. Se colocaron carteles en todas las instituciones bancarias en los que se advertía que el préstamo de una cuenta bancaria para fines de extorsión era un delito.

b. Se utilizaron medios de comunicación escrita para lanzar la misma advertencia.

Estos casos de mujeres ligadas a procesos por el préstamo de su cuenta bancaria para fines extorsivos, se están difundiendo para lograr un mayor efecto a corto plazo. En este sentido, la participación de las mujeres en la estructura extorsiva ya no es cuestión de género.

Recursos para su sostenimiento

DIPANDA cuenta con presupuesto propio de la Dirección General de la Policía Nacional Civil:

1. La dirección General de la Policía Nacional Civil aporta para salarios y gastos administrativos, pero está limitada para cubrir gastos operativos y otras necesidades propias de su operación.

2. Aportes técnicos y logísticos de Cooperación Internacional de Estados Unidos de acuerdo a coyunturas de gobierno.

3. Apoyo voluntario del sector privado, al verse asediados por el fenómeno de la extorsión.

Difusión y comunicación

Los canales que utiliza DIPANDA para comunicar sus resultados son los disponibles a través de Comunicación Social de la Policía Nacional Civil, Ministerio de Gobernación y Ministerio Público. Se apoya también con los medios de comunicación escrita, radial y televisiva y mediante los testimonios de las víctimas que han pasado por un proceso de extorsión.

Aspectos por considerar

El trabajo de análisis constante y permanente que desarrolla DIPANDA ha permitido minimizar las acciones de estructuras criminales dedicadas a la extorsión, lo que se reflejó en las estadísticas de los años 2018 – 2919.

Por otra parte, en la legislación de Guatemala, el delito de extorsión tiene medida sustitutiva, lo que ha permitido que DIPANDA, con la información ya convertida en inteligencia, aporte pruebas en los casos para poder vincular a estructuras extorsivas el delito de asociación ilícita.[15-16]

Actualmente DIPANDA opera desde la ciudad capital, pero es necesario incrementar su dispositivo, composición y fuerza, de la siguiente manera:

1. Implementar sedes regionales y departamentales.
2. Fortalecer la prevención.
3. Fortalecer el trabajo Interinstitucional.
4. Difundir el 1574, no solo en la ciudad capital, sino al interior del país.
5. Comunicar la Doctrina Contra la Extorsión al interior del país.
6. Fortalecer y aplicar la política penitenciaria.

DIPANDA es una organización que gracias al conocimiento sobre el fenómeno de la extorsión adquirido en estos años, ha logrado resultados exitosos y se ha difundido entre la población la atención a la víctima, lo que ha permitido que las denuncias aumenten y la información generada ayude al diseño de acciones concretas. Falta mucho camino por recorrer, ganar la confianza ciudadana, mejorar la comunicación de las acciones y servicios a pesar de las limitantes, así como generar y compartir información que permita evaluar los resultados de la intervención son los desafíos; si se trabaja en ello, entonces el éxito sería aún mayor.

REFERENCIAS

1 Dirección General de la Policía Nacional Civil, Orden General No. 11-2016, Director General de la Policía Nacional Civil, 28-11-2016, Guatemala.
2 Entrevista a Mario Bosos; fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, tema DIPANDA.
3 Entrevista a David Boteo; jefe de la División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas, DIPANDA, Estadísticas 2018 y 2019 de denuncias y capturas, 21 de febrero 2020.
4 Entrevista a Mario Bosos; fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, tema DIPANDA.
5 Entrevista a Mario Bosos; fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, Doctrina contra la extorsión.
6 Entrevista a David Boteo, Jefe de la División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas, DIPANDA, Estadísticas 2018 y 2019 de denuncias y capturas, 21 de febrero 2020.
7 Entrevista a Mario Bosos, fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, Mapa de Situación.
8 República, *Conforman la Coalición por la Seguridad Ciudadana*, 2014, https://republica.gt/2014/11/13/conforman-la-coalicion-por-la-seguridad-ciudadana_cb201f/.
9 Entrevista a Mario Bosos, fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, Análisis criminológico.
10 Entrevista a Mario Bosos, fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, Análisis criminológico.
11 Entrevista a Mario Bosos, fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019, DIPANDA.
12 Entrevista a Mario Bosos, fundador de la Fuerza de Tarea contra la extorsión, 15 de noviembre 2019.
13 Ley de Bonificación Anual Para Trabajadores del Sector Privado y Público. Es una prestación establecida en el Decreto 42-92 de la ley de bonificación anual para trabajadores. Debe ser pagada durante la primera quincena de julio al empleado que tenga un año de laborar en determinada empresa.
14 Entrevista a David Boteo; jefe de la División Nacional contra el Desarrollo de Pandillas, DIPANDA, fenomenología de las Pandillas, 15 de enero 2020.
15 Guatemala, C. d. (2009). Decreto Ley 17-2009; art. 25 y 27. Guatemala.
16 Constitucionalidad, C. (2009). Con lugar, delito de extorsión tiene medida sustitutiva. Guatemala.

GLOBAL INITIATIVE
AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

ACERCA DE LA INICIATIVA GLOBAL

La Iniciativa Global Contra el Crimen Organizado
es una red global con más de 400 Expertos alrededor del mundo.
La Iniciativa Glogal proveé una plataforma para promove run mayor debate
y enfoques innovadores como pilares en la construcción de una estrategia
global inclusiva contra el crimen organizado.

www.globalinitiative.net